

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO A 100 AÑOS DE SU FUNDACIÓN*

VÍCTOR MANUEL ROJAS AMANDI**

1. LA HISTORIA

La historia del Derecho Internacional reconoce la existencia de organizaciones conformadas por Estados para alcanzar de manera conjunta objetivos que cada uno de ellos individualmente sería incapaz de lograr. Estas formaciones requieren contar con reglas y órganos propios de carácter técnico. Para el logro de los objetivos comunes se ha requerido contar con una voluntad propia que no necesariamente coincide con la de los Estados que forman parte de la misma. Estas organizaciones son titulares de derechos y obligaciones del Derecho Internacional Público por lo que cuentan con personalidad jurídica en este sistema jurídico.

Las acciones en favor de una organización internacional que enfrentara temas laborales se iniciaron en el siglo XIX, y fueron lideradas por dos empresarios, Robert Owen (1771-1853) de Gales y Daniel Legrand (1783-1859) de Francia. Desde finales del siglo XIX, empresarios, docentes universitarios, políticos y humanistas por igual comenzaron a reconocer la necesidad de contar con una legislación laboral internacional. Un ejemplo temprano de la ejecución de ese impulso fue la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores.

Fundada en Basilea en 1900, la Asociación logró sentar las bases de dos convenios laborales internacionales iniciales; uno prohibía el trabajo nocturno femenino en la industria, y el otro prohibía el uso de fósforo

* La información de este ensayo ha sido tomada esencialmente de la página web de la Organización Internacional del Trabajo, cuya dirección electrónica es: <http://www.ilo.org>

** Doctor en Derecho por la Universidad de Heidelberg en Alemania y Director del Centro de Investigaciones Judiciales de la Escuela Judicial del estado de México.

blanco en la fabricación de cerillas. El ámbito de aplicación se limitaba a Europa y la opinión de los trabajadores aún no se consideraba, pero el trabajo de la Asociación fue la fase de laboratorio determinante de la labor ulterior de la OIT.

Fue hasta después del final de la Primera Guerra Mundial, el 11 de abril de 1919 que la OIT fue creada como parte del Tratado de Versalles que puso fin al conflicto y reflejó la convicción de que la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente.

Su constitución fue elaborada entre enero y abril de 1919 por una Comisión del Trabajo establecida por la Conferencia de Paz, que se reunió por primera vez en París y luego en Versalles. La Comisión, presidida por Samuel Gompers, presidente de la Federación Estadounidense del Trabajo (AFL), estaba compuesta por representantes de nueve países: Bélgica, Cuba, Checoslovaquia, Francia, Italia, Japón, Polonia, Reino Unido y Estados Unidos. El resultado fue una organización tripartita, la única en su género con representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores en sus órganos ejecutivos.

La fuerza que impulsó la creación de la OIT fue provocada por consideraciones sobre seguridad, humanitarias, políticas y económicas. Al sintetizarlas, el Preámbulo de la Constitución de la OIT dice que las Altas Partes Contratantes estaban “movidas por sentimientos de justicia y humanidad, así como por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo”.

Había un verdadero reconocimiento a la importancia de la justicia social para el logro de la paz, en contraste con un pasado de explotación de los trabajadores en los países industrializados de ese momento. Había también una comprensión cada vez mayor de la interdependencia económica del mundo y de la necesidad de cooperación para obtener igualdad en las condiciones de trabajo en los países que competían por mercados.

El Preámbulo, al reflejar estas ideas establecía:

- a) Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social;
- b) Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una ame-

naza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones;

- c) Considerando que, si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países.

Las áreas que podrían ser mejoradas y que fueron enumeradas en el Preámbulo continúan vigentes, por ejemplo:

- a) Reglamentación de las horas de trabajo, incluyendo la duración máxima de la jornada de trabajo y la semana;
- b) reglamentación de la contratación de mano de obra, la prevención del desempleo y el suministro de un salario digno;
- c) protección del trabajador contra enfermedades o accidentes como consecuencia de su trabajo;
- d) protección de niños, jóvenes y mujeres.
- e) pensión de vejez e invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero;
- f) reconocimiento del principio de igualdad de retribución en igualdad de condiciones;
- g) reconocimiento del principio de libertad sindical;
- h) organización de la enseñanza profesional y técnica, y otras medidas similares.

La OIT ha realizado aportes importantes al mundo del trabajo desde sus primeros días. La primera Conferencia Internacional del Trabajo en Washington en octubre de 1919 adoptó seis Convenios Internacionales del Trabajo, que se referían a las horas de trabajo en la industria, desempleo, protección de la maternidad, trabajo nocturno de las mujeres, edad mínima y trabajo nocturno de los menores en la industria.

La OIT estableció su sede en Ginebra en el verano de 1920 con el francés Albert Thomas como primer presidente de la Oficina Internacional del Trabajo, que es la secretaría permanente de la Organización. Con gran ímpetu impulsó la adopción de 9 Convenios Internacionales del Trabajo y 10 Recomendaciones en menos de dos años.

No se debe pasar por alto que una característica propia de la Sociedad de Naciones consistió en asumir tareas que tradicionalmente no correspondían a los temas de cooperación internacional, tal como se conocía con anterioridad a al conflicto internacional, tales como: la economía, la cultura y los temas sociales. Este trabajo se llevó a cabo mediante el trabajo propio de la sociedad de las Naciones o mediante la coordinación de actividades de organizaciones que gozaban de su propia personalidad internacional, y que con el tiempo se volvieron organizaciones especiales de la Organización de Naciones Unidas. Estas organizaciones ya no se limitaron al trabajo tradicional de coordinación de las actividades administrativas y de gobierno de los estados, sino que integraron en sus actividades a los actores sociales involucrados en las temáticas que les ocuparon. En el caso de la OIT se integraron en la conferencia general, además de los representantes de los estados, representantes de los trabajadores y de los empresarios, con lo que se trató más de una organización internacional de una verdadera unión administrativa del trabajo. Después de la guerra mundial la OIT se reestructuró.

2. SU ESTATUS

La OIT es una organización internacional interestatal. Como tal cuenta con ocho características fundamentales:

- a) Es una formación constituida permanentemente
- b) Se crea por un acuerdo de Derecho Internacional Público, el que se denomina “Constitución de la OIT”
- c) Sus partes son Estados, los que hoy alcanzan la cifra de 187
- d) El criterio de organización fundamental es la igualdad de los Estados
- e) La función de la organización sirve para alcanzar un fin común permitido por el Derecho Internacional
- f) Cuentan con una voluntad propia
- g) Cuentan con por lo menos un órgano. En términos del Art. 2:

La Organización permanente comprende: (a) la Conferencia General de los representantes de los Miembros; (b) el Consejo de

Administración, compuesto como lo indica el artículo 7; y (c) la Oficina Internacional del Trabajo, que estará bajo la dirección del Consejo de Administración.

- h) Es titular de derechos y obligaciones del Derecho Internacional Público.

Entre las reuniones de la Conferencia, la OIT está dirigida por el Consejo de Administración, el que está compuesto por 28 miembros gubernamentales, 14 miembros de los empleadores y 14 miembros de los trabajadores. El Secretariado de la OIT, la Oficina Internacional del Trabajo, tiene su sede en Ginebra, Suiza, y mantiene oficinas en el terreno en más de 40 países. En su 50° aniversario, en 1969, la OIT fue galardonada con el Premio Nobel de la Paz. El actual Director General de la OIT es el Sr. Guy Ryder.

La Constitución de la OIT contiene una serie completa de disposiciones que confían a la Oficina Internacional del Trabajo y a otros órganos de la OIT el control del cumplimiento de las obligaciones que los Estados miembros individuales han asumido con respecto a dichos acuerdos, en especial la obligación de informar, en particular, sobre la transformación de acuerdos no autoejecutables en legislación nacional. Los gobiernos de los Estados miembros quedan obligados, de conformidad con el artículo 19, 5.b de los Estatutos de la OIT, a dar a conocer a sus órganos legislativos dentro de los doce meses siguientes a que el Acuerdo del Trabajo haya sido acordados por la Conferencia Internacional del Trabajo, para que los mismos puedan decidir aceptar o rechazar el Acuerdo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) está consagrada a la promoción de la justicia social, de los derechos humanos y laborales reconocidos internacionalmente, persiguiendo su misión fundadora: la justicia social es esencial para la paz universal y permanente. Esta misión la lleva a cabo mediante la creación de normas del trabajo, formular políticas laborales y la elaboración de programas tendientes a la promoción del trabajo decente, la remuneración digna, el mejoramiento de la cobertura y de la calidad de la seguridad social de todos los seres humanos y el fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social.

La OIT forma parte de una gran familia de organizaciones encabezadas por la ONU. No obstante, la OIT cuenta con una personalidad jurídica propia y con estados miembro que no necesariamente son exactamente

los mismos que los de la ONU. Sin embargo, actúan coordinadamente con otras organizaciones internacionales para el desarrollo de los programas sociales de Naciones Unidas.

3. LA CREACIÓN NORMATIVA DE LA OIT

Los fundadores de la OIT consideraron que el establecimiento de normas internacionales del trabajo, así como el control de su aplicación constituye una estrategia clave para avanzar progresivamente hacia la justicia social como base de una paz y seguridad duraderas.

Durante el siglo transcurrido desde su fundación, las normas internacionales del trabajo han servido de guía a los países para que, según la Constitución de la OIT de 1919, “adopten un régimen de trabajo realmente humano”, en el entendimiento de que, si cualquier nación no lo hiciera, ello constituiría “un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países”. De esta forma, se considera que las normas internacionales son normas erga omnes en cuyo cumplimiento está interesada la comunidad internacional como tal.

Las normas internacionales del trabajo son el componente jurídico de la estrategia de la OIT para gestionar la globalización, promover el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza y garantizar que todos se beneficien de condiciones de trabajo decentes y seguras. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa hace hincapié en que, a fin de alcanzar los objetivos de la OIT en el contexto de la globalización, la Organización debe «promover la política normativa de la OIT como piedra angular de sus actividades realzando su pertinencia para el mundo del trabajo, y garantizar la función de las normas como medio útil para alcanzar los objetivos constitucionales de la Organización».

Para su estudio y sistematización estas normas se dividen en convenios, que son tratados internacionales legalmente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados Miembros, o recomendaciones, que actúan como directrices no vinculantes. En muchos casos, un convenio establece los principios básicos que deben aplicar los países que lo ratifican, mientras que una recomendación relacionada complementa al convenio, proporcionando directrices más detalladas sobre su aplicación.

Las recomendaciones también pueden ser autónomas, es decir, no vinculadas con ningún convenio.

Los convenios y las recomendaciones son preparados por representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, y se adoptan en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, que se reúne anualmente. Una vez adoptadas las normas, se requiere de sus Estados Miembros las sometan a sus autoridades competentes (normalmente el Parlamento) para su examen. En el caso de los convenios, se trata de examinarlos de cara a su ratificación. Si un país decide ratificar un convenio, en general, éste entra en vigor para ese país un año después de la fecha de la ratificación. Los países que ratifican un convenio están obligados a transformarlo en su legislación –esto significa que se redactan como normas *non self executing*– y en la práctica nacional, y tienen que enviar a la Oficina memorias sobre su aplicación a intervalos regulares. Además, pueden iniciarse procedimientos de reclamación y de queja contra los países por violación de los convenios que han ratificado.¹ Como ejemplo podemos mencionar el Art. 2 del *Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores*, mismo que establece:

La autoridad competente deberá por medio de leyes o reglamentos, o por cualquier otro medio compatible con las condiciones y la práctica nacionales, y tras celebrar consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas establecer y reexaminar periódicamente los requisitos y procedimientos para:

- a) el registro de los accidentes del trabajo, las enfermedades profesionales y, cuando sea procedente, los sucesos peligrosos, los accidentes de trayecto y los casos de enfermedades cuyo origen profesional es sospechoso, y
- b) la notificación de los accidentes del trabajo, las enfermedades profesionales y, cuando sea procedente, los sucesos peligrosos, los accidentes de trayecto y los casos de enfermedades cuyo origen profesional es sospechoso.

En la actualidad existen 190 convenios, 203 recomendaciones y 6 Protocolos, datando algunos de 1919. Como puede esperarse, algunos de estos

¹ Vázquez, Carlos Manuel, “Treaties as law of the land: the supremacy clause and the judicial enforcement of treaties”, *Harvard Law Review*, vol. 122, num. 2, december 2008, pp. 630-631.

instrumentos ya no corresponden a las necesidades del presente. Para abordar este problema, la OIT adopta convenios revisores que sustituyen a convenios más antiguos, o protocolos que añaden nuevas disposiciones a convenios más antiguos. La Conferencia Internacional del Trabajo puede aprobar el retiro de recomendaciones o de convenios que no han entrado en vigor.

Entre 1995 y 2002, el Consejo de Administración de la OIT realizó una revisión de todas las normas de la OIT adoptadas antes de 1985, excepción hecha de los convenios fundamentales y de los convenios de gobernanza, a efectos de considerar si se requería su revisión. Como consecuencia de esa revisión, 71 convenios, incluidos los convenios fundamentales y los adoptados después de 1985, se designaron como actualizados y se recomendó su promoción activa.

En lo que atañe al resto de las normas, el Consejo de Administración decidió que algunas necesitaban una revisión, otras tenían un estatus provisional, otras eran obsoletas y otras requerían más información y estudios. Además, en 1997 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una enmienda a la Constitución de la OIT que permitiría la derogación de un convenio en vigor, pero reconocido como obsoleto, si dos tercios de los delegados votaran a favor de dicha medida. Esta enmienda ha sido ratificada hasta la fecha por 120 Estados y necesita dos ratificaciones más para su entrada en vigor. Los mandantes de la OIT están contemplando la posibilidad de implementar un mecanismo de examen de las normas con el objeto de garantizar que la OIT cuente con un cuerpo claro y actualizado de normas internacionales del trabajo que responda a las necesidades del mundo del trabajo, brinde protección a los trabajadores y contribuya a la promoción de empresas sostenibles.

El Consejo de Administración de la OIT ha establecido que ocho convenios son *fundamentales*. Estos abarcan temas que son considerados como principios y derechos fundamentales en el trabajo: la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Estos principios también están incluidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo (1998). Existen en la actualidad más de 1.367 ratificaciones de estos convenios, lo que representa el 91,4% del número posible de ratifi-

caciones. Se necesitan aún 129 ratificaciones más para lograr el objetivo de la ratificación universal de todos los convenios fundamentales.

Convenios fundamentales:

- a) Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- b) Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
- c) Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).
- d) Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).
- e) Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).
- f) Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).
- g) Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).
- h) Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

El Consejo de Administración de la OIT también ha designado otros cuatro convenios como instrumentos *prioritarios* o de gobernanza, por lo cual impulsa a los Estados Miembros a su ratificación, en razón de su importancia para el funcionamiento del sistema de normas internacionales del trabajo. Desde 2008, estos convenios están calificados de Convenios de gobernanza, ya que fueron identificados por la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una mundialización equitativa* como las normas que revistan mayor importancia en relación con la gobernanza.

Convenios de Gobernanza:

- a) Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).
- b) Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).
- c) Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).
- d) Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo).

Son muchos los países en los que los tratados internacionales ratificados se aplican automáticamente en el ámbito nacional. Así, sus tribunales pueden valerse de las normas internacionales del trabajo para dictaminar

en casos en los que la legislación nacional es inadecuada o no se pronuncia en esa materia, o recurrir a definiciones establecidas en las normas, como la de *trabajo forzoso* o la de *discriminación*.

Además de dar forma a la ley, las normas internacionales del trabajo pueden aportar directrices para el desarrollo de políticas nacionales y locales, como las políticas de empleo, de trabajo y de familia. Pueden utilizarse asimismo para mejorar diversas estructuras administrativas: la administración del trabajo, la inspección del trabajo, la administración de la seguridad social, los servicios del empleo y otros. Al ser utilizadas por órganos de resolución de conflictos laborales, las normas internacionales del trabajo también pueden actuar como una fuente de buenas relaciones laborales aplicadas por órganos de resolución de conflictos laborales y como modelos para los convenios colectivos.

4. MÉXICO ANTE LA OIT

La Constitución de la OIT entró en vigor internacional el 10 de enero de 1920. El gobierno de México se adhirió al tratado el 9 de septiembre de 1931, el Senado aprobó el tratado el 14 del mismo mes y año. Hasta hoy día, de los convenios de la OIT ratificados por México son 80 de los 190 que se han concluido bajo los auspicios de dicha organización.

De los convenios fundamentales México ha ratificado los 8, en tanto que de los de gobernanza sólo ha ratificado uno, el Convenio sobre la Consulta Tripartita (144).

Fue precisamente la aplicación de un convenio de la OIT, el Convenio 87 relativo al derecho de sindicalización, el que dio lugar a una nueva etapa de los tratados en el sistema jurídico mexicano, al asumir que en el ámbito interno los tratados tienen una superior jerarquía respecto a leyes federales y locales.²

² Registro Núm. 6353, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, marzo de 2000, p. 442, AMPARO EN REVISIÓN 1475/98. Sindicato nacional de controladores de tránsito aéreo, ministro ponente: Humberto Román Palacios, secretario: Antonio Espinoza Rangel. Tesis: P. LXXXVII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 46.